

30 באפריל 2018
ט"ו אייר תשע"ח

לכבוד: ח"כ בצלאל סמוטריץ'
ח"כ מיכל רוזין

**הנדון: נייר עמדה בנושא טיפול במקרי אלימות משטרתית במח"ש –
לקראת היום לקידום השוויון לישראלים ממוצא אתיופי בכנסת ב-22/05/18**

1. מבוא:

- א. נייר עמדה זה נכתב בכדי להציג את הבעיות המשפטיות הכרוכות בטיפול באלימות משטרתית, שהיא אחת הבעיות המרכזיות של ישראלים ממוצא אתיופי בפרט, ושל אזרחים וקטינים ישראלים מקבוצות מוחלשות בכלל.
- ב. כיום, ישנן תלונות רבות אשר מוגשות למח"ש בנושא אלימות משטרתית ונסגרות לאחר דיון מזורז ו/או נגזות בהתאם ל"נוהל שפיטה מהיר" - הנחיית פרקליט המדינה 2.18.¹
- ג. מסמכים רשמיים שונים של מבקר המדינה ושל ועדות ממשלתיות מצביעים על היחס השלילי של משטרת ישראל כלפי ישראלים ממוצא אתיופי. יחס שלילי זה מקטלג אוכלוסייה שלמה בתור מפרי חוק וסדר על בסיס גוון עור בלבד. יחס זה פוגע בצורה חמורה בדימוי של האוכלוסייה, ויוצר מכשולים מסוכנים לעתידם החברתי של ישראלים ממוצא אתיופי.
- ד. נכון לשנת 2015, יוצאי אתיופיה הוו כ-2% מהאוכלוסייה היהודית, אך חלקם מתוך כלל היהודים שנגדם נפתח תיק על תקיפת שוטרים היה כ-12% - פי 6 מייצוגם באוכלוסייה היהודית. נתון זה חריג גם בהשוואה לשיעורי הפשיעה הכלליים של יוצאי אתיופיה, אשר הוו בשנת 2015 כ-5.5% מכלל התיקים, וכ-4.5% מהעבירות על סדר ציבורי.

2. נוהל אישור שפיטה:

- א. כאשר אזרח חווה אלימות משטרתית, זכותו להגיש תלונה במח"ש כנגד השוטר. אך שוטרים, אשר מכירים את הנוהל ויודעים מה צפוי להם, יודעים מהו האמצעי המשפטי המידי בכדי להגן על עצמם מהתלונה. לפי הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.18 - מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר (להלן: "נוהל אישור שפיטה"), כאשר אזרח ושוטר מגישים תלונה על תקיפה זה נגד זה (האזרח במח"ש והשוטר במשטרה), לתלונת האזרח יש קדימות.
- ב. במקרים בהם התובע המטפל בתיק כנגד האזרח מגיע למסקנה כי יש צורך בפעולה מיידית, תלונת האזרח נבדקת במח"ש בנוהל "קצר מועד" בידי תורן למקרים דחופים, שסוגר את החקירה תוך חודש ימים. בפועל, משמעות החקירה המזורזת הזו היא שהחוקר אינו חוקר את החומר כראוי². בסופו של ההליך המקוצר, ובהנחה שמח"ש לא מוצאת הצדקה לפתיחה בחקירה פלילית כנגד השוטר, מח"ש גונזת את החומר - גניזה עליה לא ניתן לערער באופן אפקטיבי, וניתן אישור לנהל תיק כנגד האזרח כשחומרי החקירה של מח"ש אינן זמינים לעיונו של המתלונן כדי לשקול הגשת ערר.
- ג. נוהל זה מסביר את המציאות מאחורי גידול התיקים בגין תקיפת שוטר. למרות שאין להסיק שכל החשודים חפים מפשע, איתור תופעות חריגות בסטטיסטיקה של התלונות על סעיפים אלו מצביע על שימוש מדאיג בסעיף לכיסוי מעשי אלימות משטרתית.

¹ הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס' 2.18 מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר, 14 באפריל 2008.

² ממ"מ, נתונים על אלימות שוטרים, ע"ע 11-12.

³ דו"ח מבקר המדינה, הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, ע"ע 167-245.

3. נתונים לגבי חשודים ונאשמים בתקיפת שוטרים לפי קבוצות אוכלוסייה משקפים מגמות במקרי אלימות משטרתית:

א. קיים קושי באיסוף מידע על אלימות משטרתית עקב מספר סיבות:

- מח"ש אינה מפלחת את המידע על טיפולה בעבירות שוטרים על בסיס סוג העבירה שבלב התלונה. דהיינו, היא מפרסמת נתונים על אחוזים מבין התלונות שנסגרו / הגיעו לחקירה פלילית / הגיעו לכתב אישום. נתונים אלו אינם מבחינים בין תלונות על אלימות משטרתית לבין תלונות אחרות על שוטרים, כמו גניבה או הטרדות מיניות, ולא ניתן לדעת את אחוז התלונות על אלימות משטרתית שהובילו לתוצאות משפטיות.
- השוטרים אינם מדווחים על שימוש באלימות, ומדווחים כי לא נעשה שימוש בכוח חריג או שנעשה שימוש מתון למניעת התנגדות.
- התלונה כוללת הליך בירוקרטי שקיטומו ופרטיו אינם ידועים בקרב הציבור הרחב בכלל, ובני נוער בפרט.
- חוסר אמון במערכת גורם לכך שרק בסבירות נמוכה אזרח שהותקף יתלונן במערכת האכיפה הקיימת.⁴
- יתכן שפעמים רבות, ולא בצדק, שוטר שהפעיל אלימות לא מוצדקת יראה את עצמו כמותקף ולא כתוקף, ויפתח תיק בגין תקיפת שוטר לאזרח שבפועל היה קרבן.
- מח"ש טוענת כי אינה מסווגת את התיקים לפי מוצאו של מגיש התלונה, ולכן הנתונים הרלוונטיים ביותר ניתנים לנו דווקא על ידי משטרת ישראל עצמה, בבחינת קטגוריית התיקים העוסקים בתקיפת שוטר. למעשה מכיוון שתלונות רבות נגד אלימות מצד שוטרים מלוות בתיקים מקבילים כנגד האזרחים בחשד לתקיפת שוטרים, יש אפשרות לבחון את פילוח הנפגעים מאלימות משטרתית לפי עבירת תקיפת השוטר במשטרה.
- המידע על פילוח החשודים בתקיפת שוטר לגבי השנים 2007-2015 שנחשף בידי המשטרה, מראה גידול משמעותי של תיקים מסוג זה. נכון לאפריל 2018, נתונים אלו לא נמסרו עבור השנים 2016-2017 למרות שפורסמו בעבר, בטענה כי העברת המידע עלולה לגרום ל-"פגיעה בשלום הציבור". הסתרה זאת אינה מאפשרת בחינה של שינויים במגמות אלימות השוטרים כלפי האזרחים.

ב. על פי נתונים שנמסרו לגבי השנים 2007-2015, עולים הממצאים הבאים:

- לא חלה תנועה משמעותית בכמות פתיחת התיקים על תקיפת שוטר, שמספרם השנתי נע סביב ה-12,000.
- אוכלוסייה יהודית – מספר התיקים על תקיפת שוטרים נעה סביב ה-6,000.
- יוצאי אתיופיה - יוצאי אתיופיה הוו בשנים אלו כ-2% מהאוכלוסייה היהודית. למרות זאת, ב-2007 חלקם מתוך כלל היהודים שנגדם נפתח תיק על תקיפת שוטרים היה 6% - פי 3 משיעורם באוכלוסייה. שיעור זה עלה משמעותית, וב-2015, הגיע עד כ-12% - פי 6 מייצוגם באוכלוסייה היהודית.
- תדירות הגשת כתבי האישום מתוך התיקים שנפתחו אינה שונה בין יהודים ללא יהודים.
 - ב-2007, כ-50% מכלל התיקים הובילו לכתבי אישום;
 - ב-2011, רק כ-41% מהתיקים הסתיימו בכתב אישום;
 - ב-2015, כ-31% מהתיקים נגד יהודים הובילו לכתב אישום מול 35% ללא-יהודים.
 - בקרב ישראלים ממוצא אתיופי, בין השנים 2007-2010 כ-57% מהתיקים הסתיימו בכתב אישום (לעומת 45% לכלל היהודים), ומשנת 2011 נרשם צמצום בפערים, ומאז שנת 2014 השיעור דומה.

⁴ פרופ' גיא בן פורת וד"ר פני יובל, "עמדות הציבור כלפי המשטרה", אוניברסיטת בן-גוריון (המחלקה למנהל ומדיניות ציבור), 2014.

- שיעור התיקים של יוצאי אתיופיה בגין תקיפת שוטרים חריג לא רק בהשוואה לשיעורם באוכלוסייה, אלא גם בהשוואה לשיעורי הפשיעה הכלליים של יוצאי אתיופיה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. ב-2015, תיקים של ישראלים ממוצא אתיופי הוו כ-5.5% מכלל התיקים, וחלקם מתוך התיקים על עבירות סדר ציבורי עמד על כ-4.5%. נתונים אלו מעידים על ממדים שאינם פרופורציונאליים בהשוואה לתיקים בגין תקיפת שוטרים.
- המדען הראשי במשרד לביטחון פנים מצא כי ישנם "הבדלים גדולים מאד בין תחנות משטרה שונות, מבחינת היקף השימוש בכוח ע"י השוטרים המשתייכים אליהן... [ה]נעוצים בעיקר במאפיינים הפיקודיים והארגוניים"⁵. אבחנה זו הובילה לבדיקה של היקף האלימות המשטרית כלפי יוצאי אתיופיה לפי יישובים.
- מתוך 144 יישובים, נמצא יישוב אחד בלבד בו כתבי האישום נגד יוצאי אתיופיה על תקיפת שוטרים היה שווה או נמוך מייצוגם באוכלוסייה, ורק ב-8 יישובים היה ההפרש פחות מכפול. להלן מספר ממצאים לדוגמה מהנתונים שנמסרו עבור השנים 2007 - 2015 :

- **תל-אביב-יפו** (מחוז ת"א) - יוצאי אתיופיה מהווים כ-0.6% מהאוכלוסייה, אך שיעורם בתיקי אלימות שוטרים בשנת 2015 הגיע ל-13.5%, כלומר פי 22 מחלקם היחסי.
- **גדרה** (מחוז מרכז) - לצד ייצוג של כ-6.2%, כ-41% מהתיקים הינם של יוצאי אתיופיה.
- **רחובות** (מחוז מרכז) - 33% מהתיקים הופנו כלפי יוצאי אתיופיה, המהווים כ-5%.
- **באר יעקב** (מחוז מרכז) - יוצאי אתיופיה מהווים כ-6%, לעומת כ-53% מהתיקים ב-2015.
- **ראשון לציון** (מחוז מרכז) - יוצאי אתיופיה מהווים כ-28% מהתיקים, לצד כ-3% מהאוכלוסייה.
- לעומת זאת, **בצפת** (מחוז צפון), ישנו ייצוג של כ-3.5% של יוצאי אתיופיה, עם שיעור תיקים של כ-3.3%.
- **בנהרייה** (מחוז חוף), 1.1% מהתיקים עבור כ-0.8% מתושבי העיר, **בטירת הכרמל** (מחוז חוף) הקהילה מהווה כ-4% מהאוכלוסייה ו-5.5% מהתיקים, **ובשדרות** (מחוז דרום) כ-2.5% מהאוכלוסייה עם כ-3.8% מהתיקים.

4. מסקנות:

- א. הליך האישור המזורז, כפי שהוא מנוסח היום, מאפשר את המצב שבו ניתן לתייג מתלוננים מסוימים כ"מסוכנים", ולסגור את תלונותיהם במח"ש בזריזות ללא חקירה מספקת של התלונה, וללא אפשרות עיון בתיק וערר על החלטת הסגירה.
- ב. לאור כמות התלונות נגד שוטרים אלימים אשר נסגרות ללא טיפול פלילי, עולות מספר שאלות:
 - על פי סעיף 6.2.3, "על מנת להגן על האינטרס הציבורי הכולל, ייגנו החומר במח"ש", אך משמעות הגניזה הינה שנלקחת מהאזרח הזכות לעיין בחומרי החקירה ולהגיש ערר.
 - האם ניתן לשלול את הזכות לערר באמצעות "נוהל שפיטה"?
 - האם ניתן לאפשר עיון בחומרי החקירה בידי בא כוחו של המתלונן, תוך התחייבות להשתמש בהם לצרכי ההחלטה אם להגיש ערר על החלטת הסגירה של התיק, כפי שמוצע בנספח ב' להנחית פרקליט המדינה 14.8 - בקשה לעיון בחומרי חקירה?
 - איזה סוג של חקירה מבצעת מח"ש בנוהל השפיטה המהיר?
 - עד כמה מעמיקה החקירה?
 - בכמה מהתיקים מתושאלים במסגרת החקירה השוטרים המואשמים?
 - האם מובאת ונלקחת בחשבון עמדת נפגע העבירה לפני גניזת התיק?